

*Santos Costa, Otília Maria Dos; Cassini, Simone  
Alves*

## Federalismo, desigualdades sociais e regionais na educação do Brasil

---

### VIII Jornadas de Sociología de la UNLP

*3 al 5 de diciembre de 2014*

*Cita sugerida:*

*Santos Costa, O.; Cassini, S. (2014). Federalismo, desigualdades sociais e regionais na educação do Brasil. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:*

*[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4621/ev.4621.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4621/ev.4621.pdf)*

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

## Federalismo, Desigualdades Sociais e Regionais na Educação do Brasil

**Otília Maria Dos Santos Costa**

**Faculdade Vale do Cricaré – FVC – São Mateus/ES-BRA**

**mestraotiliamaria@hotmail.com**

**Simone Alves Cassini**

**Universidade Federal do Espírito Santo – UFES - Vitória/ES-BRA**

**scassini@hotmail.com**

### Introdução

Este artigo busca interpretar a estrutura Constitucional do Federalismo Cooperativo brasileiro, sob a ótica dos seus elementos orgânicos e sócio-ideológicos, tomando como eixo analítico os princípios da erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, previsto no art. 3º, III da Constituição Federal de 1988 (CF/88), e como pressuposto de análise a forma de Estado, que condiz com o princípio da erradicação<sup>1</sup> das desigualdades regionais e sociais (art. 170 inc. VII da CF/88), e fundamenta as políticas de desenvolvimento socioeconômico do Brasil, além de seus reflexos no processo de implementação de políticas educacionais, em que distribuição de renda e equidade tornam-se assuntos intrínsecos ao financiamento da educação. Buscamos compreender como os princípios que estruturam e fundamentam as políticas de combate às desigualdades (elementos sócio-ideológicos) incidem sobre a estrutura organizacional do Estado (elementos orgânicos) e recaem na educação (tanto no aspecto político quanto pedagógico e social). Isso porque o Brasil é caracterizado historicamente por desigualdades sociais, econômicas e culturais, marcadamente nas regiões menos favorecidas devido à má distribuição de renda, em que o fator pobreza<sup>2</sup> é considerado um agravante nas diferenças socioeconômicas regionais.

Para tanto, será feito um estudo de como esse princípio está inserido na Carta Constitucional, assim como, a política de desenvolvimento socioeconômico regional (como integrantes dos elementos sócio-ideológicos do Estado). Adotamos como pressuposto de análise a forma de Estado adotada desde a primeira Carta Política (federalismo), considerando as duas vertentes

---

1

2

ideológicas que deram origem ao federalismo: a liberal, que acolhe a superioridade do federalismo sobre o unitarismo em função dos contrapesos; e a antiliberal, em que o federalismo se traduz em eficiência administrativa em busca da equidade política, segundo as realidades geoambientais, geoeconômicas e geoculturais (Martin, 2005). Isso porque, no Brasil, tanto a tradição federalista liberal quanto a antiliberal estão presentes no pensamento contra o autoritarismo que marcou grande parte da história política brasileira, como solução para a diversidade regional e extensão territorial do país.

Assim, tomamos a problemática das desigualdades regionais como uma questão interligada à forma de Estado, em que a engenharia que o estrutura não tem sido suficiente para instituir mecanismos de homogeneização social. Quando falamos da engenharia que estrutura o Estado, estamos nos referindo a aspectos que são inerentes à forma que caracteriza o Estado Federal cooperativo, seus elementos orgânicos, especificamente, os aspectos jurídico-político e fiscal.

Quanto ao aspecto jurídico-político, referimo-nos à repartição das competências (legislativa e administrativas); quanto ao aspecto fiscal, à captação e distribuição de receitas (competência tributária). Os institutos intrínsecos à cooperação intergovernamental são a coordenação (legislativa) e a cooperação (administrativa, indispensável à “homogeneização das condições sociais de vida e a igualdade perante os serviços e políticas públicas em todo o país” (Bercovic, 2003).

### **Diferenças socioeconômicas regionais**

Antes de abordarmos o tema central (desigualdades sociais e regionais na educação), dando ênfase ao aspectos atinentes à engenharia do Federalismo Cooperativo brasileiro, o que inclui os princípios que estruturam e fundamentam as políticas de combate às desigualdades, faremos uma análise de como as desigualdades regionais impactam a educação, com ênfase nas diferenças socioeconômicas, mais especificamente, a pobreza, que “corresponde à condição de não satisfação de necessidades humanas elementares como comida, abrigo, vestuário, educação, assistência à saúde, entre várias outras” (Monteiro, 2003, p.8).

Para tanto, utilizaremos os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, (IBGE, 2010), comparando as condições socioeconômicas das regiões do país, e os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB, 2009).

A intenção aqui extrapola a mera demonstração de dados sobre as diferenças socioeconômicas regionais existentes no Brasil, ou sua análise exaustiva (já conhecidos no meio acadêmico), mas, tem como finalidade justificar e apresentar a objetividade da ideia central deste artigo: as diferenças regionais existem, tanto nas condições sociais (com enfoque na educação) quanto econômicas, e estas devem ser analisadas quanto à forma de Estado<sup>3</sup>, em que os mecanismos para sua superação estão nos instrumentos e princípios Constitucionais que estruturam o Federalismo brasileiro.

**TABELA: Pessoas de 15 anos ou mais de idade analfabetas por classe de rendimento mensal familiar per capita segundo as grandes regiões.**

Grandes Regiões	Pessoas de 15 anos ou mais de idade, analfabetas				
	Taxa de analfabetismo, por classe de rendimento mensal familiar per capita (salários mínimos) (%)				
	Total (1)	Até 1/2	mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2
Brasil	10	17,5	12,3	9,6	2
Norte	10,8	14,1	11,4	10,8	2,7
Nordeste	19,4	23,2	20,2	19,4	4,3
Sudeste	5,5	10,1	7,9	7	1,6
Sul	5,5	9	7,7	6,5	1,6
Centro-Oeste	8,2	12,3	10,6	9,7	2

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2010.

Conforme a tabela, a maior taxa de analfabetismo (na faixa etária de pessoas com 15 anos ou mais), se concentra nas famílias de menor renda, e ainda, nas regiões mais pobres do Brasil

(norte com 14,1%, e nordeste com 23,2% nas famílias com renda inferior a meio salário mínimo). Em outra tabela divulgada pelo IBGE (2010) quanto a escolaridade de pessoas entre 18 a 25 anos, apenas 29% na região norte e 30,2% na região nordeste declararam ter concluído o ensino médio, enquanto essa proporção fica em 43,8% no sudeste, 37,7% no sul e 35,4% no centro-oeste. Segundo Bezerras & Ramos (2010), um quarto da população da região nordeste é analfabeta funcional, ou seja, pobre educacional. Pela síntese dos indicadores sociais feita pelo IBGE, são grandes as desigualdades existentes entre as regiões do Brasil, agravadas pela situação socioeconômica das regiões mais pobres, o que reflete na qualidade da educação. Essa é a conclusão que chegamos quando analisamos os resultados do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) por região, tomando como exemplo os resultados obtidos nos anos iniciais do Ensino Fundamental, que, enquanto as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste obtiveram, respectivamente, a pontuação 5.3, 5.2 e 4.9, as regiões norte e nordeste apresentaram coincidentemente a pontuação 3.8. (INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2010).

Primeiramente, é preciso destacar a utilização da expressão “socioeconômico” utilizada neste artigo, originada dos textos legais e estudos políticos e científicos quanto às desigualdades regionais. Segundo estudo do IPEA (2010), até o começo da década de 70, desenvolvimento confundia-se com crescimento econômico, em que o crescimento econômico incorporava progresso e ganhos, sobretudo, empresariais. Foi nessa perspectiva que as políticas de erradicação das desigualdades eram baseadas: no desenvolvimento econômico, que posteriormente caracterizou como mecanismo insuficiente para homogeneização das condições socioeconômicas, pois não modificaram a situação social excludente existente nas regiões mais pobres do Brasil:

Entretanto, com a constatação de que projetos de industrialização, por si só, haviam sido insuficientes para engendrar processos socialmente incluídos, capazes de eliminar a pobreza e combater as desigualdades, foi buscando-se – teórica e politicamente – estabelecer diferenciações entre crescimento e desenvolvimento e, ao mesmo tempo, incorporar qualificativos que pudessem dar conta de ausências ou lacunas para o conceito. No Brasil,

exemplo sintomático deste movimento foi a inclusão do “S” na sigla do BNDE em meados dos anos de 1970, com o que o órgão mudou para o nome Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (IPEA, p. 21, 2009)

Porém, conforme o percurso histórico da política de desenvolvimento regional no Brasil, percebe-se que essa concepção teve início na segunda metade da década de 50. Segundo Bercovici (2003), as políticas de combate às desigualdades eram influenciadas pela teoria dos pólos de crescimento de François Perroux, (1991), em que os polos industriais ao mesmo tempo em que causam disparidades regionais (que devem ser minimizados e ordenados pelo Estado), elevam as taxas de crescimento. Posteriormente, essa tendência não fora sustentada, sendo modificada com a introdução da teoria do subdesenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL, 1955), apresentada pelo diagnóstico de Celso Furtado (1958), para solução da questão nordestina. Nessa teoria, o Estado não apenas teria como função minimizar os efeitos das disparidades econômico-regionais, mas, intervir por meio do planejamento para o desenvolvimento, com reformas de base, visando também a distribuição da renda.

Segundo o relatório do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do nordeste – criado por Juscelino Kubitschek em 1956 para estudar a questão do nordeste) o “Estado desenvolvimentista deveria ser estendido ao nordeste, promovendo a transformação das estruturas socioeconômicas” (Bercovici, p. 104, 2003). Nesse período foram criados grandes organismos federais de desenvolvimento regional, como a SUVALE (Superintendência do Vale do São Francisco), SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), SUDESUL (Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul) e SUDECO (Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste), que desenvolveram planos e metas que modificaram o foco de solução para o subdesenvolvimento, em que a industrialização deixa de ser o único recurso para o problema das desigualdades regionais, passando a constar a condução do desenvolvimento econômico e a solução dos problemas sociais.

Desta forma, a existência das desigualdades regionais passou a ser tratada como um problema não só econômico, mas também político, que requer coordenação federal. Segundo Bercovici (2003), é um problema da sociedade brasileira e não apenas das regiões menos favorecidas. Não se trata de um problema isolado, pois reflete toda a exclusão social do desenvolvimento

brasileiro. Assim, a questão da desigualdade só pode ser resolvida se for levado em consideração os desequilíbrios regionais, dando importância à dimensão política, no que costuma ser apresentado exclusivamente como um problema econômico.

Numa análise histórica da Constitucionalização da Questão Regional, percebemos que desde a Constituição de 1946 (com a instituição do plano de defesa contra os efeitos da seca do Nordeste e do plano de valorização econômica da Amazônia)<sup>4</sup> há uma preocupação com políticas que visem a redução das diferenças regionais com a previsão de mecanismos Constitucionais de combate às desigualdades econômico-regionais. A partir de então, as demais Cartas Políticas demonstraram atenção à problemática das desigualdades regionais ao consagrar instrumentos que propõem reduzir as desigualdades entre as regiões. A Constituição atual não somente previu instrumentos (a exemplo do inciso I do art. 151 da Constituição Federal de 1988<sup>5</sup>), mas deu maior atenção normativa à questão regional, inovando ao prever a organização das regiões administrativas (no art. 43 da CF), em uma seção específica (seção IV - Das Regiões), no capítulo VII do Título III (Da Organização do Estado), além de assentar a bandeira da erradicação das desigualdades como um princípio Constitucional, tema este que será analisado juntamente com a estrutura do Federalismo Cooperativo brasileiro.

### **A estrutura do Federalismo Cooperativo: elementos orgânicos.**

Analisar a estrutura do Estado requer fazer análise do documento máximo responsável por sua engenharia: a Constituição. A Constituição é o modo de ser do Estado, lei que o fundamenta e que prevê a organização dos seus elementos essenciais. Tem como forma um complexo de normas, como conteúdo, a conduta humana motivada pelas relações sociais (políticas, religiosas, etc.) e como fim, a realização de valores compartilhados pela comunidade. Desta forma, deve ser estudada e compreendida sob a perspectiva dos valores que a fundamenta (Silva, 2010). Nesse sentido, para analisarmos as ações do Estado relacionadas às tentativas de erradicar as diferenças socioeconômicas regionais, é preciso considerar os elementos Constitucionais orgânicos (normas que regem a estrutura do Estado) e sócio-ideológicos (que

caracteriza o compromisso do Estado com questões sociais), a qual inclui os princípios que fundamentam suas ações.

Quanto aos elementos orgânicos, a Constituição brasileira define como forma de Estado o Federalismo (art. 1º da CF/88), que tem em sua estrutura a repartição de competências entre os entes integrantes, pressupondo autonomia e interdependência. Reis (2000) afirma que, por meio da repartição de competências e sua estruturação, é possível identificar o tipo de federalismo adotado. e na doutrina jurídica e política, encontrarmos duas formas de federalismo: a Federação Dualista ou clássica e o Estado de Federação Cooperativa.

No Federalismo Dual, modelo originário dos Estados Unidos, há uma rígida repartição de competências, do tipo horizontal, em que é atribuído, pela Magna Carta a cada ente da federação, um rol exaustivo de competências pelas quais as unidades subnacionais exercem maior autonomia, o que diminui a atuação do poder central. Nesse modelo praticamente inexistem as chamadas competências concorrentes, consagradas entre nós, por exemplo, no artigo 24 da Constituição Federal de 1988. No federalismo cooperativo, modelo originário da Alemanha, há uma combinação de competências exclusivas, privativas, comuns e concorrentes. O que requer maior atuação do poder central no que se refere à coordenação. O modelo de federalismo adotado pela nossa constituição é o cooperativo:

O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si objetivando fins comuns. Esse federalismo político é o registro jurídico de nossa atual Constituição. (Cury, 2007, p. 115)

No regime de cooperação/colaboração é caracterizada nas competências comuns, sendo o regime de colaboração instituto necessário à sua execução. Esse instituto está previsto em uma norma de eficácia relativa dependente de complementação (parágrafo único do art. 23 da CF/88), e até o momento não foi regulamentado. Ao deixar de estabelecer regras e formas de atuação conjunta na execução das competências comuns, a Carta de 1988 institucionalizou um sistema perverso (Krell, 2008), um círculo vicioso entre iniquidade social e ineficiência estatal, que dificulta a instituição de políticas de atuação conjunta para erradicar o



analfabetismo, a pobreza, as desigualdades regionais, promover políticas habitacionais, etc. (qualquer das competências previstas no art. 23 da CF/88).

O instrumento disponível ao Estado é a coordenação, que assim como a cooperação, é um instrumento do Federalismo cooperativo, e este se revela nas competências legislativas. Um mecanismo que visa coordenar a atuação dos entes na execução de suas competências, exercido pela União quando diz respeito às relações entre estados, municípios, Distrito Federal e ainda, quanto às políticas regionais, e exercido pelos estados quando diz respeito à relação estado/municípios. Segundo Bercovici (2003), coordenação é o procedimento que busca um resultado comum, apesar da maneira separada e independente de atuação. É modo de atribuição e exercício conjunto de competência, materializado nas competências concorrentes, que no caso do federalismo brasileiro, está previsto no art. 24 da CF/88.

Os elementos estruturais do Estado até aqui abordados (elementos orgânicos) correspondem somente aos aspectos jurídico-político do federalismo brasileiro, porém, também fazem parte dessa estrutura, os aspectos fiscais. Segundo Salvador (2008, p. 21) “a tributação é um dos melhores instrumentos de erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais, que constituem objetivos essenciais da República”.

No federalismo fiscal, algumas das estratégias para redução das desigualdades regionais são o incentivo fiscal (a exemplo do art. 43, §2º, III da CF/88) e as políticas de fundos (a exemplo do art. 159 da CF, que corresponde ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é formado pelo rateio de parcela da arrecadação da União (48%) sobre os impostos cobrados sobre a renda e sobre produtos industrializados).

Na educação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) é um instrumento de distribuição de receitas para a educação, dentro de cada estado. Apesar da nomenclatura “Nacional”, o fundo é estadual, pois é composto por impostos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (além de incluir o FPE e FPM), arrecadado e redistribuído dentro de cada estado, cabendo complementação da União somente nos estados em que o valor do FUNDEB não atingir o mínimo estabelecido (custo aluno-qualidade). A questão regional se revela nas regras de rateio do FPE e do FPM, que tem cálculo diferenciado conforme cada região, devido aos critérios utilizados para sua repartição. A Lei

Complementar 62/89 define que 85% dos recursos do FPE devem ir para os estados das regiões Nordeste (52,46%), Norte (25,37%) e Centro-Oeste (7,17%) e 15% para os demais estados das regiões Sudeste (8,48%) e Sul (6,52%). Por integrar (os Fundos) a receita FUNDEB, essa política de distribuição regional de renda também reflete no financiamento da educação.

Atualmente encontra-se em debate a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), incluído na Proposta de Reforma Tributária que tramita no Congresso Nacional (Proposta de Emenda à Constituição - PEC 233/08). Com a aprovação do FNDR, os repasses por meio do Fundo serão condicionados a ações que visem o desenvolvimento da região (o que não ocorre com o FPE e o FPM). O FNDR é fruto de debates e estudos realizados pelo Ministério da Integração Nacional (MI, criado em 1999) junto com técnicos e representantes da sociedade civil. Em decorrência desses debates, surgiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR, decreto presidencial 6047/2007), que visa combater as desigualdades regionais brasileiras, promovendo "a inclusão social e a valorização cultural das populações mais pobres do país e dos territórios menos favorecidos por outras políticas públicas" (MI, 2008, p.21).

Importante distinguir políticas de desenvolvimento regional e políticas de erradicação da pobreza. As políticas de desenvolvimento regional são específicas às características de cada região do país, já a política de erradicação da pobreza tem abrangência nacional. Um exemplo dessa política é o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (previsto nos art. 79, 80 e 81 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, e regulamentado pela Lei Complementar 111/01). De caráter nacional, não apresenta a seletividade ou regras de aplicação de natureza regional. Trata-se da previsão do "Bolsa Alimentação" (chamado Bolsa Família, que é a junção dos programas Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio Gás e Bolsa Escola), uma política que visa complementa a renda familiar das famílias mais pobres, e não a renda das famílias pobres de certas regiões do país.

Em suma, os elementos orgânicos do Estado estão estruturados para combater as desigualdades regionais, porém, na prática podemos observamos que o instituto mais utilizado é o da coordenação (que está mais relacionada à atuação do Executivo, é um instrumento relativo às competências concorrentes, previstas no art. 24 da CF/88, ou seja, a atividade legislativa). A falta de normas de colaboração (para a execução das competências comuns

previstas no art. 23) compromete as ações de coordenação e planejamento do Estado, assim, percebe-se um esforço maior nos processos de coordenação por parte do governo federal (a exemplo dos fundos, que são formados em sua maioria por recursos federais), o que não supre a falta da cooperação intergovernamental (o regime de colaboração) que condiz com a forma de execução do serviço público adotada por nossa Constituição.

A Constituição ao estruturar o Estado (elementos orgânicos) considerando a questão regional, exprime o compromisso com as questões sociais (elementos sócio ideológicos) com a previsão dos direitos sociais, que condizem com os princípios que orientam a prestação positiva do Estado. Nossa análise se limitará aos elementos sócio ideológicos que estão relacionados à questão regional (assim como fizemos na análise dos elementos orgânicos).

### **Princípios, elementos sócio ideológicos e prestação positiva do Estado**

Como já vimos a Magna Carta, constitucionaliza a “Questão Regional”, prescrevendo no artigo 3º, inc. III, a erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República. Assim, tal dispositivo tem como finalidade fundamentar as ações do Estado, prescrevendo-se como um princípio Constitucional que orienta todo o sistema normativo. Por ser considerado um princípio fundamental, possui caráter obrigatório, funcionando como um parâmetro fundamental para interpretação e materialização dos demais dispositivos constitucionais.

O viés de defesa do art. 3º, inc. III, é fundamentar o direito à elaboração e realização de políticas públicas que propõem erradicar a pobreza e equacionar as diferenças sociais e regionais. Desta forma, interpretamos como sendo a política social a ideologia explícita nesse artigo. As ações e legislações do Estado devem ser compatíveis à ideologia adotada, assim como as políticas públicas. No mesmo sentido, encontramos no art. 170, VII da CF/88 a prescrição do princípio da redução das desigualdades regionais e sociais, porém, específico à atividade econômica, pois indica as bases sobre as quais o Estado deve assentar sua atividade normatizadora e reguladora da economia.

A erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais é um princípio que fundamenta as ações do Estado (e não a forma de Estado), por estar prescrito como um objetivo fundamental da República. O princípio que fundamenta a forma de Estado não está explícito na Constituição, mas na doutrina jurídica e política. São o princípio da solidariedade e o princípio da igualação das condições sociais de vida, que segundo Bercovici (2003), deve ser a base do federalismo cooperativo voltado para o desenvolvimento do Estado Social. É o que fundamenta as demais normas de igualação das condições sociais, ou seja, de homogeneização social, em que a organização do Estado deve ser fundada na cooperação e na solidariedade, possível somente quando os entes têm capacidade econômica e política para satisfazerem suas funções essenciais, ou seja, está relacionada à igualação da capacidade dos entes federados.

Os elementos sócio ideológicos do Estado são orientados pelos princípios em análise. Sua expressão positivada (indispensável para a materialização dos princípios) são as do capítulo II do Título II (Dos Direitos Sociais), e as dos Títulos VII (Da Ordem Econômica e Financeira) e VIII (Da Ordem Social) da Constituição Federal de 1988.

Os direitos sociais (art. 6º ao 11 da CF/88) têm caráter universal (destinados a todos) e seu texto constitucional não expressa diretamente a ação de equalização das condições sociais regionais, isso porque é por meio do planejamento, prestação e avaliação do serviço público que esta será concretizada (a exemplo da prestação dos serviços como educação e saúde). Contudo, encontramos a questão regional dentre os elementos sócio-ideológicos do Estado, prescrita de forma clara no Título VII da Constituição Federal:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

(...)

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

(...)

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.”

Ou seja, as normas sobre a ordem econômica são orientadas pelo princípio da redução das desigualdades regionais e sociais, assim como as normas relativas à ordem social, fundada no bem-estar e na justiça sociais. Segundo Silva (2010), a previsão desse princípio não é suficiente para avançar significativamente rumo à democracia econômica, mas apenas, e timidamente, para a democracia social e cultural. Isso porque os incentivos e programas de desenvolvimento regional são basicamente de planejamento e ação Estatal, dificilmente de intervenção na economia privada, e quase que exclusivamente de isenções e regalias fiscais regionais.

Assim, os elementos sócio ideológicos do Estado condizem com a obrigação estatal inerente à prestação positiva (a garantia dos direitos sociais, dentre eles, a educação, com serviço público de qualidade em qualquer região do país e a erradicação da pobreza tendo em vista a redução das desigualdades regionais e sociais, de forma a manter a ordem econômica e social). No caso do direito social à educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, Lei 9394/96) também seguiu a os princípios de redução das desigualdades regionais e sociais que, como exemplo, podemos citar alguns artigos:

Art. 25. Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento.

Parágrafo único. Cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo.

Art. 26. Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.

§ 2º O ensino da arte, especialmente em suas expressões regionais, constituirá componente curricular obrigatório nos diversos níveis da educação básica, de forma a promover o desenvolvimento cultural dos alunos.

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

Assim, tanto os sistemas de ensino (por meio de políticas que respeitem as características regionais e locais), quanto à própria escola (no estabelecimento de um currículo respeite as características regionais e locais), independente do nível de ensino ou etapa da educação básica, devem despender especial atenção às diferenças regionais, tanto para a promoção equitativa das condições sociais, quanto para a valorização da diversidade (como as questões dos currículos). No art. 74 da LDBEN encontramos a ação de coordenação do Estado que, na tentativa de uma distribuição equitativa dos recursos da educação, deverá a União estabelecer anualmente um valor mínimo por aluno, levando em consideração as variações regionais dos custos:

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Como vimos anteriormente, a política de fundos (o FPE e FPM) influencia diretamente o financiamento da educação por meio das regras de redistribuição (por tratar-se de recursos que integram os o FUNDEB). O custo aluno-qualidade, calculado conforme as variações regionais, ratifica a idéia de que a política de financiamento da educação também corresponde aos princípios bordados. Em suma, trata-se da previsão de normas visando garantir que os princípios que fundamentam o Estado guiem os elementos que o estruturam, sendo suas ações (políticas) voltadas para a solidariedade, igualação das condições de vida, bem-estar e justiça social perfazendo-se assim como elementos sócio-ideológicos.

### **Considerações finais**

Podemos perceber, no Estado Federativo Cooperativo brasileiro, uma evidente tentativa de redistribuir a renda nacional não meramente entre os entes que o compõe, mas entre as regiões menos favorecidas econômica e socialmente. Isso se deve à forma regionalizada de tratar o problema da pobreza e da desigualdade. Assim, o esforço é orientado na direção de uma

inclusão nacional, como forma de reduzir as diferenças regionais, guiada por instrumentos de máxima normatividade (a Constituição) e máxima proteção (princípios Constitucionais), que ganham materialidade no instituto da coordenação.

Quanto à colaboração, até o momento não encontramos regulamentados instrumentos que viabilizem a atuação conjunta na execução das competências materiais comuns (com exceção da saúde, por meio do SUS e da assistência social, por meio do SUAS), tendo a união, por meio da coordenação, instituído instrumentos que objetivam a cooperação apenas na distribuição de receitas. A forma que o constituinte encontrou para isso foi constitucionalizar os mecanismos de transferências intergovernamentais de receitas tributárias, por meio da política de Fundos. São os elementos sócio ideológicos do Estado influenciando seus elementos orgânicos. Esse modelo assume ampla afinidade com o Estado Social, que tem por um dos seus princípios máximos a equiparação das condições sociais de vida e a mitigação das desigualdades socioeconômicas.

A exigência do princípio da solidariedade, que impulsiona a relação de interdependência e vinculação da União com os demais entes da Federação, condicionando e orientando suas atuações (por meio da coordenação federal), é que prezar, fundamentalmente, pelo extermínio das desigualdades sob análise.

Enfim, concluímos que apesar da considerável coordenação federal pautada pelos princípios analisados, há uma estrutura federativa falha quanto aos mecanismos de colaboração, criando um círculo vicioso entre iniquidade social e ineficiência estatal.

### **Notas Explicativas**

1. Enquanto no art. 3º o termo utilizado é redução, no art. 170 o termo utilizado é a erradicação das desigualdades. Reduzir e erradicar tem sentidos diferentes, e por isso, procuramos interpretar conforme o conjunto de normas a qual está inserido. Enquanto o art. 3º trata dos objetivos da República, o art. 170 está relacionado à ordem econômica, logo, as diferenças de que trata se referem às econômicas (as sociais ali previstas estão relacionadas às causas econômicas) que condiz com o que está prescrito no art. 3º, ao prever a erradicação da pobreza (que também é uma causa econômica). Reduzir as desigualdades regionais e sociais

previsto como objetivo da República traz um sentido abrangente, em que as desigualdades podem seguir tanto linhas econômicas quanto cultural, ambiental, social etc.

2. Economicamente falando, o Brasil não é um país pobre, mas possui grande número de pessoas pobres. Segundo a UNESCO, em 2003, 13,7% da população brasileira viviam em situação de indigência, enquanto 35% eram considerados pobres.

3. Não se trata de defender o federalismo brasileiro na forma regionalizada, mas, de tratar as diferenças regionais como uma questão federativa nacional, que reflete nos resultados e na qualidade da educação nacional. Desta forma, o problema do analfabetismo na região Nordeste não é um problema daquela região (uma questão apenas regional), mas um problema nacional.

4. O art. 198 da Constituição Federal de 1946 previu o plano de defesa contra os efeitos seca do Nordeste, sendo responsabilidade da União investimento anual não inferior a três por cento da sua renda tributária, com obras e os serviços de assistência econômica e social. Da mesma forma, o art. 199 da CF/46 previu o plano de valorização econômica da Amazônia, com a previsão de que a União, os Estados e os Territórios daquela região, em um período mínimo de vinte anos, investiriam no mínimo três por cento da sua renda tributária.

5. O artigo 151 da Constituição proíbe a distinção no estabelecimento de tributos (princípio da uniformidade geográfica da tributação), exceto para conceder incentivos fiscais, objetivando “promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País”.

### **Referências Bibliográficas**

1. BERCOVICI, G. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad. 2003.
2. BEZERRA, Fernanda M; RAMOS, Francisco F. **Uma análise regional da Decomposição da pobreza educacional no Brasil utilizando o valor de Shapley**.



Artigo apresentado na XIII ANPEC SUL 2010, disponível no site <http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2010/artigos/47.pdf> - acesso em 01/09/2012

3. BRASIL, Ministério da Educação. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Resultados do IDEB 2011**, disponível no site <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado> acesso em 07/09/2012.
4. BRASIL, Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: o que temos a ver com ela?** Brasília, 2008.
5. BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Síntese dos indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2009**. Rio de Janeiro, 2009.
6. BRASIL, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA. Brasil em desenvolvimento: **Estado, planejamento e políticas públicas**. Série: Brasil: o Estado de uma nação. Livro 04. Brasília, 2009.
7. CURY, C.R.J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N.S.C.; SCHLESENER, A. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília, DF: Liber Livro, 2007. p. 113 – 129
8. FURTADO, Celso. **Perspectivas da economia brasileira**. Rio de Janeiro, ISEB (MEC), 1958.
9. HAGUETE, André. **Da municipalização à ação federativa coordenada**. Em Aberto, Brasília, ano 8, nº. 44 out/dez. 1989. p. 22 – 31.
10. KRELL, A. J. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

11. MARTIN, André Roberto. **Dilemas do federalismo: entre o estadualismo oligárquico e o regionalismo burocrático.** Perspectivas (São Paulo), vol. 27, p. 55 – 68, 2005
12. MONTEIRO, Carlos Augusto. **A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil.** Estud. av. [online]. 2003, vol.17, n.48, pp. 7-20. ISSN 0103-4014. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200002)
13. PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas & questões.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009
14. PERROUX, François. **L'Économie du XXe Siècle,** 4ª ed. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1991.
15. REIS, E. F. **Federalismo fiscal: normas concorrentes e normas gerais de Direito Tributário.** Belo Horizonte: Mandamentos. 2000.
16. SALVADOR, E. **Reforma tributária desmonta o financiamento das políticas sociais.** CESIT – Instituto de Economia da Unicamp. Carta Social e do Trabalho. Tema: Reforma tributária, equidade e financiamento do gasto social. Nº 8, jan/ago. Unicamp – Campinas, 2008.
17. SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo** (33ª ed.). São Paulo: Malheiros Editores. 2012.
18. UNESCO. **Redução da pobreza no Brasil.** Disponível no site <http://www.unesco.org/pt/brasil/social-and-human-sciences-in-brazil/poverty-education-in-brazil/> acesso em 07/09/2012